

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78430>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

EEN EMPIRISCH ONDERZOEK

## Marktconcentratie en woningbouw

Het slechte functioneren van de Nederlandse woningmarkt staat volop in de belangstelling. Vraag en aanbod sluiten vaak niet goed op elkaar aan; er zijn te weinig geschikte en betaalbare woningen voor verschillende doelgroepen, met name in het westen van het land.

door dr. Edwin Buitelaar en drs. Giel Pouls

**E**én van de mogelijke oorzaken is de macht die aanbieders hebben, zoals bouwbedrijven en woningcorporaties. Discussies over de woningmarkt gaan echter vooral over de vraagkant, en dan met name over instrumenten die de vraag stimuleren, zoals de huurtoeslag en de hypotheekrente aftrek. In dit artikel besteden we aandacht aan de aanbodkant, met name aan de mate van concurrentie tussen aanbieders, omdat die van groot belang is voor een goed functionerende woningmarkt.

Aan de aanbodkant van de woningmarkt zien we al vele jaren een proces van schaalvergroting; het aantal organisaties in de woningbouw neemt af, en hun omvang neemt toe. Zo waren er in 1990 nog 824 woningcorporaties; in 2008 zijn er 455 van over (CFV-BBSH). Ook binnen de projectontwikkeling zien we een toenemende schaalvergroting waarvan de fusie van Rabo Vastgoed met Bouwfonds (nu Rabo-Bouwfonds) één van de meest aansprekende voorbeelden is. Verder zijn traditionele grote bouwbedrijven steeds vaker actief in de woningbouw. BAM, Ballast Nedam en Heijmans hadden in 2004 bijvoorbeeld een gezamenlijke hoeveelheid grond in bezit die goed zou kunnen zijn voor een productie van 66.000 woningen – wat (ongeveer) gelijk is aan de Nederlandse

jaarproductie (Priemus, 2007). Aan de aanbodkant valt ook op dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningproductie is teruggelopen. Was in 2000 nog 17% van alle woningbouwopdrachten afkomstig van particulieren, in 2007 was dit teruggelopen naar 10% (Nieuwbouwstatistiek CBS)<sup>1</sup>. Woningen worden vooral gebouwd door bouwbedrijven, ontwikkelaars en corporaties, en veel minder door particulieren zelf.

*Economies of scale* lijken van belang bij het aanbod van woningen in Nederland. Het stelt ontwikkelende partijen in staat om tegen gemiddeld lagere kosten woningen te realiseren. Schaalvergroting kan echter ook leiden tot een afname van de concurrentie. Een grote marktconcentratie kan leiden tot een beperkte keuzevrijheid voor de vragers: de consument. Ook leidt meer concurrentie tot een grotere productiviteit (Lever & Nieuwenhuizen, 1998). De vraag die in dit artikel centraal staat is hoe sterk de marktconcentratie is op de Nederlandse markt voor woningbouw.

Om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van een sterke of zwakke marktconcentratie hebben we eerst literatuuronderzoek gedaan. De inzichten hieruit zijn empirisch toegepast (zie ook Pouls, 2008) om inzicht te krijgen in de verhoudingen tus-

sen aanbieders in de Nederlandse praktijk. Daarvoor is per gemeente gekeken welke aanbieders bouwvergunningen hebben aangevraagd in welke gemeenten. Het artikel besluit met de conclusie dat er in sommige regio's een aanzienlijke marktconcentratie is, met name in de Randstad. Via de ruimtelijke ordening en het gemeentelijk grondbeleid kan de overheid meer doen om de concurrentie te bevorderen.

### **Marktconcentratie op de markt voor woningbouw**

Een bedrijf (of meerdere bedrijven die samen opereren) heeft 'marktmacht' als het de prijs kan verhogen boven de evenwichtsprijs, zonder dat het verlies aan verkopen (dat een gevolg van de prijsverhoging is) ertoe leidt dat de winst lager is dan wanneer er tegen die oude marktprijs zou worden verkocht (Landes en Posner, 1981). De marktconcentratie is dan hoog<sup>2</sup>. Op een markt is geen sprake van concentratie als er volkomen concurrentie is: geen enkele individuele aanbieder (of vrager) heeft invloed op de marktprijs. Bij de meeste markten is echter in meer of mindere mate sprake van marktconcentratie. In het meest extreme geval is er slechts één aanbieder, een monopolist. Vormen die tussen een monopolie en volkomen concurrentie in liggen, zijn bijvoorbeeld monopolistische concurrentie en oligopolie<sup>3</sup>.

Op de woningmarkt is er, net als op veel andere markten, geen volkomen concurrentie. Hierbij is het wel van belang om duidelijk te maken over welk deel van de woningmarkt we het hebben; de woningmarkt bestaat immers uit verschillende markten (zie Priemus, 1983). In dit artikel gaat het om de markt voor woningbouw (zowel huur als koop). Ook de NMa onderscheidt dit als een separate markt.

Uiteraard is die markt voor woningbouw sterk verbonden met de markt voor woningen in de bestaande voorraad. De totale woningmarkt wordt ook wel een voorraad-

markt genoemd. Het aantal geproduceerde en aangeboden nieuwbouwwoningen is gemiddeld slechts ongeveer 1% van de totale woningvoorraad en ongeveer 20% van het jaarlijks aantal verhandelde woningen. De prijs van nieuwbouwwoningen is dan ook afgeleid van de prijs van de woningen in de bestaande woningvoorraad. Een (hypothetisch) monopolie op de markt voor woningbouw leidt daarmee niet automatisch tot prijszetting op de korte termijn. Wel is het zo dat de nieuwbouw het enige deel van de woningmarkt is waarbij het aanbod aan de vraag kan worden aangepast. Een grote marktmacht zorgt er voor dat de aanbieder(s) een grote invloed heeft op het aantal woningen, het type woningen en de snelheid waarmee de woningen worden geproduceerd. Zeker in een aanbiedersmarkt (waarbij de vraag het aanbod overstijgt), zoals de woningmarkten in de Randstad, met een sterke regulering en relatief weinig nieuwbouwlocaties, kan een kleine groep aanbieders zijn positie uitbuiten (zie ook Besseling et al, 2008) en kan dit zorgen voor beperkte keuzemogelijkheden voor de vragers.

### **De Herfindahl-index als maat voor marktconcentratie**

Een geëigende maat om de mate van marktconcentratie te bepalen is de Herfindahl-index (ook wel de Herfindahl-Hirschmanindex, HHI, genaamd)<sup>4</sup>. De Herfindahl-index wordt berekend door de som te nemen van de kwadraten van alle marktaandelen (Feinberg, 1980). Dit leidt tot een getal tussen 0 en 1, waarbij 0 duidt op het ontbreken van marktmacht (volkomen concurrentie) en 1 op een volledige marktconcentratie (monopolie).

Bij fusies en overnames kijkt de NMa, maar ook de Europese Commissie, naar de Herfindahl-index die als gevolg van de overname of fusie in de markt zou ontstaan. Naar Amerikaans voorbeeld worden daarbij een aantal vuistregels gehanteerd.

Wanneer de index na de fusie of overname lager is dan 0,1 dan wordt ervan uitgegaan dat er niet of nauwelijks sprake is van marktconcentratie; een nadere analyse is niet noodzakelijk. Bij een index tussen de 0,1 en 0,18 is er een markt met een acceptabele marktconcentratie of -concurrentie. Er wordt gesproken van een sterk geconcentreerde markt als de HHI hoger is dan 0,18. In de volgende paragraaf wordt gekeken of de marktconcentratie op de Nederlandse markt voor woningbouw boven de 0,2 (afrondding 0,18) uitkomt. Er worden door sommigen wel vraagtekens gezet bij deze generieke, niet marktspecifieke normen (Glick & Campbell, 2007). De prijselasticiteit van de vraag binnen een bepaalde markt bepaalt of partijen met een groot aandeel ook daadwerkelijk marktmacht uit kunnen oefenen. Die prijselasticiteit hangt af van de vraag of mensen andere keuzen kunnen maken als prijzen omhoog gaan. Bij andere keuzen kan het gaan om andere woningen (bijvoorbeeld geen nieuwbouw maar een woning uit de bestaande voorraad) maar ook om andere diensten dan woondiensten. Dit is regionaal verschillend. De substitutiemogelijkheden zijn in de Randstad beperkter dan elders in Nederland.

Van groot belang bij de interpretatie van de Herfindahl-index is uiteraard de afbakening van de markt. Hier kan het bijvoorbeeld gaan om de territoriale afbakening. Het maakt nogal wat uit of je de overname van een energiemaatschappij beoordeelt aan de hand van het te verwachten marktaandeel binnen Nederland of Europa. Ook afbakeningen die te maken hebben met de aard van het product zijn van belang. Wanneer ook de bestaande woningen bij de markt voor woningbouw betrokken zou worden dan neemt bijvoorbeeld de marktconcentratie af. Immers, het aandeel particulieren is op dit deel van de markt groter. Ook de afbakening van tijd is van belang; het marktaandeel van een onderneming is niet elk jaar even groot.

Om te weten te komen in hoeverre er sprake is van marktconcentratie, is het van belang om gedetailleerd inzicht te krijgen in de aanbieders en het aantal woningen per aanbieder. Daarvoor hebben we gekeken naar de afgifte van bouwvergunningen aan de verschillende aanbieders.

Het CBS houdt data bij over bouwvergunningen, maar aan dit databestand kleefte een nadeel. Het CBS maakt onderscheid in drie categorieën aanvragers: 'bouwers voor de markt', 'overheid en woningcorporaties', en 'particulieren'. Dit onderscheid is echter niet precies. Ook al zijn op deze manier de verhoudingen tussen de categorieën bekend, het zegt niets over het aandeel van de afzonderlijke aanbieders. Bij 'bouwers voor de markt' kan dit aandeel bijvoorbeeld worden ingenomen door één landelijke ontwikkelaar of door tien lokale bouwers. Bij de eerste is de marktconcentratie uiteraard veel groter dan bij de tweede.

#### Data bouwvergunningen

Om die reden is ervoor gekozen zelf data te verzamelen over de aanvragers van bouwvergunningen. We hebben steekproefsgevijs 110 gemeenten gevraagd een overzicht te verstrekken van alle afgegeven bouwvergunningen in 2006, gecombineerd met de aanvrager (op naam). Niet alleen aanvragen voor woningbouwprojecten maar ook voor particuliere woningen zijn geselecteerd. Er is voor gekozen om slechts één jaar en voldoende gemeenten te onderzoeken, in plaats van meerdere jaren en relatief weinig gemeenten; in dat laatste geval zouden er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de populatie (alle gemeenten).

De steekproef van gemeenten is een gestratificeerde steekproef. Het stratum (de klasse) is de geografische ligging binnen Nederland. Hierbij is gekozen voor de indeling Randstad, periferie en intermediaire zone (zie Van Oort, 2004), een indeling op basis van verschillen in economische ontwikkeling. Uit ander onderzoek is im-

**TABEL 1 ► RESPONS AANTAL GEMEENTEN\***

	RANDSTAD	INTERMEDIAIR	PERIFERIE	TOTAAL
Aantal gemeenten steekproef	9	10	19	38
Aandeel binnen steekproef	24%	26%	50%	100%
Aantal gemeenten Nederland	104	152	187	443
Aandeel binnen Nederland	23%	34%	42%	100%

\*Opzichte van de populatie (2006)

mers gebleken dat de regionale verschillen in economische ontwikkeling<sup>5</sup> voor een belangrijk deel de regionale verschillen in huizenprijzen en druk op de woningmarkt verklaren (Renes et al., 2006). De verwachting is dat in gebieden met een hoge druk op de woningmarkt, en dus hoge huizenprijzen, de concentratie van marktmacht hoger is. We zien namelijk ook dat op veel plaatsen in het westen van het land ontwikkelaars grote grondportefeuilles bezitten, veelal in afwachting van een bestemmingswijziging waardoor de ontwikkelpotentie van de grond te gelde gemaakt kan worden.

#### Analyse van de data

Van de 110 aangeschreven gemeenten hebben er 38 bruikbare data over bouwvergunningen aangeleverd. De non-respons is dus relatief groot<sup>6</sup>, waardoor de steekproef niet volledig proportioneel over de categorieën is verdeeld, al ontlopen de percentages elkaar niet veel (zie tabel 1). Het gaat om 9% van alle gemeenten, die samen 10% van alle bouwvergunningen in Nederland hebben afgegeven voor de bouw van woningen<sup>7</sup> in 2006. De gemiddelde WOZ-waarde van de woningvoorraad van de steekproefgemeenten wijkt niet significant af van het Nederlands gemiddelde.

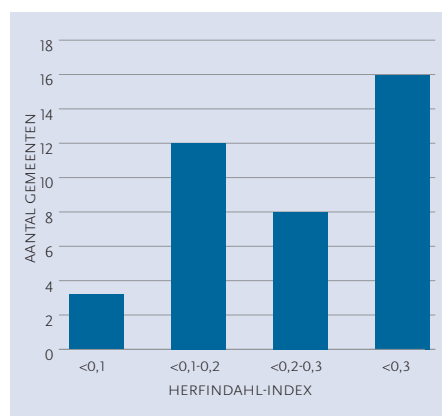
Per gemeente is een dataset gemaakt met alle individuele woningaanbieders en het aantal woningen dat ze op basis van hun vergunning mogen bouwen. Op basis hiervan is voor elke gemeente de Herfindahl-index bepaald. In figuur 1 zien we de verdeling van de gemeenten naar hoogte van de Herfindahl-index, 24 van de 38 gemeenten hebben een Herfindahl-in-

dex die hoger dan 0,2 is. Hier zitten alle negen Randstadgemeenten bij.

Vervolgens is voor elk landsdeel en voor Nederland als geheel het gemiddelde berekend (zie tabel 2). Daarna is gekeken – door middel van een enkelzijdige t-toets – of de Herfindahl-indices per landsdeel en in totaal significant hoger of lager zijn dan 0,2.

Een index van 0,2 of hoger duidt volgens de literatuur (zie bijvoorbeeld Weinstock, 1984) op een vrij grote marktconcentratie. De indices voor de Randstad en het totale gemiddelde zijn significant hoger dan 0,2. Hier is dus sprake van een behoorlijke marktconcentratie. Hierbij moeten we wel een aantal kanttekeningen plaatsen. Zo kennen de gemeenten van de steekproef een kleiner aandeel bouwvergunningen voor particulieren dan de hele populatie van gemeenten. Voor de gehele populatie zal het aandeel particulieren dus waarschijnlijk groter zijn, wat – als de samenstelling van de twee andere categorieën aanbieders gelijk blijft – een lagere Herfindahl-index zou opleveren.

Daar staat tegenover dat het aandeel particuliere bouwvergunningen aanzienlijk hoger is dan het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de bouwproductie (25% tegenover 11% in heel Nederland in 2006), hetgeen leidt tot een grotere concentratie. Ook is het zo dat in de analyse niet is gecorrigeerd voor het bestaan van banden tussen rechtspersonen – veel grote bouwers en ontwikkelaars hebben dochterondernemingen – omdat het moeilijk is te achterhalen of en hoe die met elkaar verbonden zijn. De cijfers over marktconcentratie zouden met medeneming van

**FIGUUR 1 ► HISTOGRAM MET DE VERDELING VAN DE STEEKPROEFGEMEENTEN**

deze verbanden dus wel eens hoger uit kunnen vallen. Tot slot is het van belang om te onderkennen dat er niet is gedifferentieerd naar type woning. Hoe meer we het product (het type woning) differentiëren des te groter is de marktconcentratie per segment. Als we bijvoorbeeld voor 2006 ons beperken tot de nieuwbouw in de sociale huursector dan zien we voor heel Nederland een gemiddelde HHI van 0,86<sup>8</sup>.

Om een goed beeld te krijgen van de hoogte van de Herfindahl-indices, en om hier een weloverwogen oordeel aan te verbinden, zou het goed zijn om deze internationaal te vergelijken. Door een vergelijking met het buitenland wordt duidelijker hoe groot of klein de marktconcentratie in Nederland is. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat België met maar liefst 70% particulier opdrachtgeverschap (Dammers et al., 2007) lagere

Herfindahl-indices en dus een lagere marktconcentratie kent. Een longitudinaal onderzoek zou ook kunnen leiden tot een betere duiding van de mate van marktconcentratie op dit moment. Het zou inzicht kunnen bieden in de vraag of door een toenemende schaalvergroting bij ontwikkelende partijen ook sprake is van een toenemende marktconcentratie. Gelet op de ervaringen van dit onderzoek zou de verkrijging van data een probleem kunnen vormen.

#### Marktconcentratie en beleid

Het overheidsbeleid zou meer aandacht kunnen besteden aan de werking van de woningmarkt, daarbij ook rekening houdend met de mate van marktconcentratie. Momenteel lijkt er in Nederland sprake van een behoorlijke marktconcentratie; er lijkt beperkte concurrentie tussen de verschillende aanbieders op de woningmarkt. Hierdoor ontstaat het gevaar van een eenzijdig woningaanbod en onvoldoende keuzemogelijkheden voor de burger.

Vooraf gemeenten zouden meer rekening kunnen houden met de marktconcentratie binnen de lokale en regionale woningmarkt – zowel in hun ruimtelijk als hun grondbeleid. Gemeenten lijken nu een sterke voorkeur te hebben voor integrale grootschalige gebiedsontwikkelingen, ook binnenstedelijk. Maar hiervoor komt slechts een klein aantal, grote ontwikkelaars in aanmerking (Buitelaar en Segeren, 2008), waardoor die al snel een zekere mate van marktmacht kunnen krijgen. Ook leidt de schaal van de plannen mede tot inflexibiliteit van het aanbod (Besseling et al., 2008). Wanneer er meer kleinere plannen worden ontwikkeld,

**TABEL 2 ► HERFINDAHL-INDEX PER KLASSE**

	RANDSTAD	INTERMEDIAI	PERIFERIE	TOTAAL
Herfindahl-index	0,4781*	0,3147	0,2262	0,3092*

\*Significantie:  $p < 0,01$  (test value: 0,2)

**TABEL 3 ► AANDEEL BOUWVERGUNNINGEN\***

	RANDSTAD	INTERMEDIAIR	PERIFERIE	TOTAAL
Particulier opdrachtgeverschap steekproef	12%	18%	24%	20%
Particulier opdrachtgeverschap Nederland	27%	27%	23%	25%

\*Verstrekt aan particulieren in 2006 (01-01-2007)

BRON: CBS – STATISTIEKEN BOUWVERGUNNINGEN

kunnen ook kleinere ontwikkelaars meedingen naar de opdracht en ontstaat er meer concurrentie. Ook wanneer ze grond uitgeven, zouden gemeenten rekening kunnen houden met de marktverhoudingen die na de gronduitgifte ontstaan; bijvoorbeeld door niet alle grond uit te geven aan een paar grote ontwikkelaars, maar ook aan kleinere, en een aandeel van de grond te reserveren voor particulieren die hun eigen huis willen (laten) bouwen.

#### OVER DE AUTEURS

**Dr. Edwin Buitelaar** is senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

**Drs. Giel Pouls** volgt de universitaire leraaropleiding aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij danken Roderik Ponds en Arno Segeren voor hun commentaar op een eerdere versie van het artikel.

#### VOETNOTEN

- 1 Bij particulier opdrachtgeverschap gaat het in dit geval om die vormen van woningbouw waarbij de bouwvergunning voor het bouwen van een woning wordt verstrekt aan een particulier.
- 2 Marktmacht en marktconcentratie worden door elkaar gebruikt. De eerste is gezien vanuit het perspectief van een of enkele aanbieders, marktconcentratie vanuit de markt (het aanbod) als geheel.
- 3 Bij monopolistische concurrentie is weliswaar sprake van meerdere aanbieders maar door productdifferentiatie – niet elke aanbieder biedt exact hetzelfde product aan – vertoont het aanbod monopolistische trekken. Bij een oligopolie is sprake van een beperkt aantal aanbieders.
- 4 De Herfindahl-index is verwant aan de Gini-coëfficiënt. Het verschil is dat de Herfindahl-index concentratie meet daar waar de Gini-coëfficiënt ongelijkheid meet (Weterings et al., 2007).
- 5 Hier is gekozen voor een steekproef uit gemeenten per landsdeel en niet per woningmarktregio omdat door de grote non-respons nauwelijks (op een na) volledige woningmarktregio's bevraagd konden worden. Bij zo'n klein aantal observaties kunnen geen significante uitspraken worden gedaan over de gehele woningmarktregio. Ook aan de (arbitraire) afbakening van woningmarktregio's kleven nadelen. Daarbij beschouwt de NMa de markt voor woningbouw als een nationale markt.
- 6 Dat slechts een derde van de gemeenten heeft meegewerkt, heeft waarschijnlijk te maken met de wet op bescherming van persoonsgegevens, die sinds 1 juli 2008 verscherpt is. In de bouwregisters mogen geen namen meer staan.
- 7 Dus geen bouwvergunningen voor andere bouwwerken zoals dakkapellen en carports.
- 8 Dit is gebaseerd op de BBSH-cijfers die het CFV jaarlijks verzamelt voor alle woningcorporaties op het niveau van de bezitsgemeente. Hierbij moet opgemerkt worden dat het hier niet gaat om sociale huurwoningen in de zin van de Wet op de huuro toeslag, namelijk woningen onder de huurgrens. Immers, niet alle corporatiewoningen (maar wel 94%) worden verhuurd onder de huurgrens en ook particulieren kunnen woningen verhuren onder de huurgrens (Buitelaar, Segeren & V.d. Broek, 2008).

## LITERATUUR

- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn & W. Vermeulen (2008), 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in H. Don (eds.), *Agenda voor de woningmarkt*, pp. 13-77. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde
- Buitelaar, E. en A. Segeren (2008), 'Gebiedsontwikkeling en integraliteit: grondeigendom als kritische factor', in *Property Research Quarterly*, pp.14-21.
- Buitelaar, E., A. Segeren & L. van den Broek (2008), 'Sociale huurwoningen: een begrip, maar wat zijn het?', in *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, pp. 11-13.
- Dammers, E., H.L. Pálsdóttir, L. van den Broek, W. Klemm, A. Tisma en L. Bijlsma (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Feinberg, R.M. (1980), 'The Lerner Index, Concentration, and the Measurement of Market Power' in *Southern Economic Journal*, 46 (4), pp. 1180-1186.
- Click, M.A. & D. Campbell (2007), 'Market definition and concentration: one size fits all', in *Antitrust Bulletin*, 35(2), pp. 229-237.
- Landes, W.M. en Posner, R.A. (1981), 'Market Power in antitrust cases', in *Harvard Law Review* 94 (5). pp. 937-996.
- Lever, M.H.C. & H.R. Nieuwenhuijsen (1998), 'Concurrentie verhoogt productiviteit', in *ESB*, 83 (4169), p. 744.
- Oort, F. (2004), *Urban growth and innovation; spatially bounded externalities in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Pouls, G. (2008), *Marktmacht op de woningmarkt: een onderzoek naar marktconcentraties en de gevolgen van deze concentraties voor locatieontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Priemus, H. (1983), *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt, Volkshuisvesting in theorie en praktijk 1*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Priemus, H. (2007), 'Van bouwkartel naar grondpositie, Nieuwe opgaven voor professioneel opdrachtgeverschap' in *Building Business* Maart 2007.
- Renes, G., M. Thissen en A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Weinstock, D.S. (1984), 'Some little-known properties of the Herfindahl-Hirschman Index: problems of translation and specification', in *The Antitrust Bulletin*, 29(4), pp. 705-717.
- Weterings, A., F. van Oort, O. Raspe en T. Verburg (2007), *Clusters en economische groei*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.